SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 54 minutos)

El próximo lunes la Secretaría va a proporcionar un disquete a cada asesor con el comparativo de todos los aportes que han hecho hasta el presente. Posteriormente, vamos a solicitarles que las modificaciones que realicen las señalen con letra cursiva para que resalten sobre el texto primario. Luego haremos el intercambio de los disquetes correspondientes.

SEÑORA PEREIRA.- Siguiendo la modalidad del arquitecto Villegas, me atrevo a leerles algo que preparé con relación, justamente, al informe del doctor Delpiazzo.

Dice así: "En atención a la voluntad del Poder Ejecutivo de establecer en el inciso primero del artículo 4º del proyecto de análisis que 'con carácter general, el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencia del Gobierno Departamental...', y sobre la base de mi posición contraria a tal enunciación, fundamentándome en la opinión que anteriormente planteé en un escrito/borrador presentado el día 19 de octubre del pasado año a esta Comisión, así como también en otro adjuntado el día 1º de abril del corriente, expreso lo siguiente.

Como anteriormente dije, la Constitución en forma expresa no atribuye competencia alguna a los Gobiernos Departamentales en dicha materia, y en consecuencia, de acuerdo a la Doctrina es necesario interpretar que no será materia municipal/departamental -en principio- todo aquello que la Constitución atribuya a la Nación, así como tampoco lo que expresamente prohíbe que se le otorgue.

Resultando importante la opinión de expertos en Derecho Administrativo, la anterior sesión repartí un informe del doctor Carlos E. Delpiazzo, dirigido al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en oportunidad de evaluarse la constitucionalidad del anteproyecto de la Ley General de Protección del Ambiente -si bien el informe se hizo con la finalidad concreta de estudiar el mencionado proyecto, del mismo emana un interesante estudio respecto a la autonomía departamental- me he tomado el atrevimiento de resumir el mismo, a los efectos de que sea éste más claro y preciso y con ello, más productivo para la presente Comisión.

La Autonomía Departamental.

De acuerdo a lo establecido por nuestra Constitución, los Gobiernos Departamentales en atención a la competencia de los mismos -la cual se basa en el territorio, la materia y los poderes jurídicos- tienen un grado de descentralización máxima, ya que gozan de autonomía política, administrativa, financiera y legislativa.

En referencia a la competencia de los Gobiernos Departamentales, en razón a la materia -en el caso de nuestro estudio sería la materia 'ordenamiento territorial'- según señala Delpiazzo 'es uno de los temas más espinosos y difíciles' porque la Constitución nada dice expresamente al respecto.

Asimismo, el prestigioso administrativista dice que la 'precisa determinación de la materia departamental se dificulta en virtud de la relatividad cambiante de sus rubros componentes'.

En efecto, ésta varía según la época y las necesidades del momento; especialmente en atención a las necesidades, si son naciones, departamentales, locales, mixtas o de los tres.

Agrega Delpiazzo que 'como regla general podemos manejar el criterio del fin perseguido (interés público concreto) en cada intervención'.

Especificando que la zona intermedia de actividades que en sí son conflictivas, puede delimitarse solamente por la vía legislativa nacional, citamos a otros autores con la misma posición tales como Sayaguez Laso y Justino Jiménez de Aréchaga.

Enuncia la Suprema Corte de Justicia en Sentencia Nº 120, del 2 de agosto de 1981: 'el contenido concreto, las actividades o cometidos que concretamente constituyen la materia municipal, responden a un criterio evolutivo, histórico... Ese contenido evolutivo e histórico, sin perjuicio de adecuarlo a cada época determinada, deja librada la calificación del problema al mismo interés existente en él, es decir, que sea un interés con preeminente gravitación local o con mayor concurrencia del interés nacional'.

Asimismo, en Sentencia Nº 10, del 22 de febrero de 1989, la Suprema Corte de Justicia expresa: 'nuestro ordenamiento constitucional no ha precisado cuál es la materia propia del Gobierno y administración de los departamentos reservada en exclusividad a las autoridades departamentales (...) Mas la ley que la Constitución determina la materia municipal, y... ésta no tiene un perfil rígido sino evolutivo, que atiende a las variantes de la organización política, social y económica del país... la competencia departamental en nuestro régimen institucional está limitada a la regulación de asuntos que tengan un concreto y preciso interés para esa particular región'.

Resumiendo, dice Delpiazzo: 'la delimitación de las materias nacional y departamental es de resorte primordial de la ley, la cual no podrá reputarse apartada de la Constitución si atiende al interés predominantemente comprometido, sea general (nacional), departamental (de uno o más departamentos) o municipal (local)'.

Por tal motivo, entiendo que las competencias generales, tal como se está discutiendo en las reuniones de esta Comisión, deben atribuirse en los Planes/ Programas/Directrices -ya nos pondremos de acuerdo en el nombre de los mismos- a nivel de cada delimitación territorial, pero en atención a la materia en sentido amplio, sigo poniendo énfasis, por los motivos expuestos, en la gran necesidad de no establecer ningún enunciado general -tal como propone el Poder Ejecutivo- y que exista '...coordinación administrativa, sin perjuicio de las competencias que se atribuyan a cada órgano y de una adecuada colaboración entre la

Administración Central y la Departamental'. La parte final es la que propongo debe agregarse, entre otras, en el artículo 1º de la ley (ver mi propuesta de fecha 1º de abril de 2002)."

SEÑOR VAZQUEZ.- Según creo, la idea era no agregar ningún enunciado de carácter general.

SEÑORA PEREIRA.- Así es. El inciso primero del artículo 4º del proyecto comienza diciendo que, con carácter general, el ordenamiento territorial y el urbanismo son competencia del Gobierno Departamental. Por mi parte, vengo discutiendo este aspecto desde que comenzamos a leer la norma, ya que entiendo que ese enunciado no viene al caso. Es más, en esta Comisión se había dicho que a nivel de la Constitución se establecía esto. Entonces, señalé que desde ningún punto de vista podía decirse eso. Inclusive, estudié el tema y busqué la opinión de administrativistas. Finalmente, llegué a la conclusión de que a nivel de la Constitución no existe nada que establezca que el ordenamiento territorial es materia departamental. Creo que, como bien se dice en el documento que acabo de leer, se trata de algo tan evolutivo que no puede decirse que esto será del Gobierno Departamental, que esto otro pertenecerá a la órbita de la autoridad local, que aquello otro será del Poder Ejecutivo y que todo lo que no entre en las cosas enunciadas, tendrá carácter general y será competencia del Gobierno Departamental. Así pues, estoy completamente de acuerdo con la idea de retirar esta frase y no poner tampoco que eso será de la Administración Central. En definitiva, considero conveniente que no se agregue ese inciso.

Sobre la base indicada y como estamos considerando el tema de la materia -por más que el mismo fue analizado en su momento, durante el año pasado- me pareció productivo traer a esta Comisión el documento del doctor Delpiazzo que acabo de leer. Verdaderamente, este asunto no había sido solucionado en lo más mínimo; incluso, creo que es la única cuestión sobre la cual no pudo llegarse a un consenso en este ámbito.

SEÑOR BERRUTTI.- Voy a dar lectura a un documento que me entregó el arquitecto Villegas Berro. Dice así: "Reflexiones sobre la ley de Ordenamiento Territorial. Cuarta parte. Instrumentos de Ordenación Territorial.

Nota previa. Ley 16.112 Art. 3º. Al MVOTMA, corresponde lo concerniente a:

6) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia.

8) La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos.

Art. 4º. El MVOTMA administrará y dispondrá los recursos provenientes de tributos, transferencias de rentas generales o endeudamiento externo que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos a los cometidos atribuidos por la presente ley a la referida Secretaría de Estado.

Instrumentos: Los instrumentos de ordenación territorial se pueden resumir en cuatro tipos de documentos, a saber: Diagnóstico, Políticas, Programa y Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Los instrumentos se generan como respuesta a necesidades expresadas por la población, a situaciones de conflicto y oportunidades y a problemas detectados por las autoridades, referidos siempre y exclusivamente al territorio, o sea al suelo y a su uso.

Con un paralelo algo forzado, diríamos que el planificador debe actuar con instrumentos como los del médico: diagnóstico, pronóstico y tratamiento.

En lo referente al territorio el paquete de herramientas de actuación, previas a las acciones directas sobre el territorio, son los cuatro documentos antes referidos. El primer grupo, diagnóstico y pronóstico pertenecen, en nuestro elemental ejemplo, a la 'prevención'. Comprenderá las definiciones de términos que expresan conceptos y situaciones, como es el 'glosario', y a la estructuración de los medios de prevención, que serán las distintas 'normas' (leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones) atentas a establecer las condiciones a cumplir para la 'prevención' de problemas.

Adoptadas las 'normas de prevención' corresponde pasar al 'tratamiento', integrado por los 'programas' y los 'POT'.

El contenido o elementos integrantes de un POT se establecerán atendiendo a la dimensión del territorio que abarque, a sus particulares condiciones, a su geografía física y humana, a sus problemas y oportunidades, a su situación política y económica. Todo POT deberá necesariamente estimar el costo de su ejecución y la correspondiente financiación y los plazos de realización.

Estos cuatro tipos de documentos, Diagnóstico, Políticas, Programa y Plan de Ordenamiento Territorial, o POT, son 'en conjunto' los instrumentos de ordenación del territorio con objeto de atender un problema o evaluar una oportunidad, analizarlo, estudiar las alternativas de solución y precisar las acciones a adoptar para su resolución. Son instrumentos previos a las acciones.

Primer documento: Diagnóstico.

La racionalización de las series de 'problemas' y 'oportunidades' detectados en un territorio cualquiera y la expresión de 'necesidades' conforman este primer documento, que debe comprender al análisis de situación y condiciones de los distintos fenómenos que integran el problema o conjunto de problemas al igual que la relación y evaluación de conflictos y oportunidades. Esto es el 'diagnóstico' que incluye un estudio de escenarios actuales y futuros y alternativas, permitiendo expresar un 'pronóstico' en un horizonte temporal dado.

Segundo documento: Políticas.

Del análisis del diagnóstico y pronóstico se deben extraer, seleccionar y valorar una serie de 'directivas' que tienen por objeto establecer 'vías' para la solución o mejor tratamiento de los problemas. El conjunto de 'directivas' y su síntesis, considerando la serie de variables posible, permite definir las 'políticas', sea para atender un caso particular o un conjunto de ellos.

Tercer documento: Programa.

Establecidas las ‘políticas’ como orientadoras de las formas de acción y tendencias frente a un problema o un grupo de ellos, y atendiendo a su aplicación a un territorio determinado, cualquiera sea su escala y sus particulares condiciones y circunstancias, se puede elaborar un ‘programa’, o sea una enumeración más específica de los objetivos y de los caminos para alcanzarlos. Dicho de otro modo, un ‘programa’ es la relación de propósitos posibles para atender y resolver los puntos en cuestión.

Cuarto documento: POT (Planes de ordenamiento territorial)

Independientemente de la escala del problema planteado y del territorio que éste comprenda y de los medios políticos, económicos y financieros, de las técnicas que se puedan aplicar y de los plazos previstos, siempre debe existir un POT, al que se integran necesariamente los tres documentos anteriores pues son interrelacionados e interactuantes con la elaboración de un POT.

Dicho de otro modo, no es posible elaborar un POT sin considerar el diagnóstico, las políticas y el programa.

Un POT es un plan de acciones que expresa cómo, con qué y cuándo se puede atender y tratar de resolver ese o esos problemas sobre un suelo determinado.

La ‘escala’, o sea la amplitud del territorio abarcado por el POT determina el tipo de plan a adoptar, variando éste de un plan nacional a uno de detalle urbano. El contenido y alcance de cada POT dependerá de la problemática planteada. Podrá ser objeto de Reglamentación por el MVOTMA.

En cada situación se deberá plantear muy claramente quién es el redactor del plan, quién lo aprueba y quién lo ejecuta, con qué medios y cuándo.

POT Nacional. Comprende la totalidad del territorio de la ROU.

En lo referente al POT Nacional, la Ley Nº 16.112 establece que compete al MVOTMA su formulación, ejecución, supervisión y evaluación (Artículo 3º, inc. 6º). Deberá coordinar su actuación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales (Art. 3º inc. 8º).

POT Departamental. Comprende el territorio de cada departamento.

La elaboración de los POT departamentales y urbanos es competencia de los gobiernos departamentales, pero los POT departamentales deberán ser presentados al MVOTMA. Este podrá observarlos. En este caso se tratará de intercambiar opiniones y llegar a acuerdo entre las partes. De no haber acuerdo actuará un tribunal arbitral integrado por un delegado del Congreso de Intendentes, un delegado del MVOTMA y un delegado del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Su dictamen obligará a las partes."

SEÑOR VILLEGAS.- Me tomé la libertad de utilizar la expresión tribunal arbitral porque las operaciones de un tribunal arbitral están muy definidas y son vinculantes, es decir, obligan a las partes siempre.

SEÑOR BERRUTTI.- "En caso de estar aprobado el POT Nacional, los POT departamentales deberán coordinar con aquél. Si el POT Nacional no estuviera aprobado igualmente los POT departamentales deberán ser presentados al MVOTMA. Una vez aprobados por el MVOTMA, serán de aplicación obligatoria para los Gobiernos Departamentales. La intervención del Ministerio es preceptiva dado que en este tipo de POT debe realizarse la coordinación con los de los otros departamentos. Deberá ser evaluado y aprobado por el ejecutivo comunal y por la Junta Departamental, ser remitido al MVOTMA para su consideración, aprobado si correspondiere, vuelto a su origen y promulgado por el Intendente.

Si el departamento que se propone formular un POT departamental careciera de equipos técnicos suficientes, podrá solicitar una colaboración al MVOTMA. Esta colaboración podrá adoptar distintas formas a convenir, que el Ministerio resolverá actuando en función de lo estipulado en el Artículo 4º de la Ley Nº 16.112.

POT Urbano. Comprenderá las áreas urbana y suburbana de un centro poblado.

Será elaborado con el mismo procedimiento de un POT departamental y comunicado al MVOTMA, quien podrá formular observaciones al mismo, pero en este caso la Intendencia considerará las observaciones y resolverá en definitiva aceptando o no éstas.

POT Interdepartamental. Comprenderá las áreas totales o parciales de dos o más departamentos.

Un POT Interdepartamental podrá realizarse por acuerdos o convenios entre dos o más departamentos, pero será preceptiva la intervención del MVOTMA, que deberá aprobar el POT como también deberán hacerlo los Gobiernos Departamentales involucrados.

POT Regional. Comprenderá un área homogénea con una o varias características de carácter especial o con situaciones de conflictos o carencias u oportunidades que fundamenten un estudio particularizado.

Si esta área abarcara más de un departamento se asimilará a un POT Interdepartamental.

POT Intraurbano. Comprenderá un área en el interior de un centro poblado.

Puede denominarse también POT de detalle, POT barrial o POT zonal.

POT Urbano Internacional. Comprenderá las áreas urbanas de dos centros poblados yuxtapuestos o con mutuas influencias relevantes, pero de distintas naciones. Podrán coordinar sus POT de común acuerdo. Será preceptiva, en estos casos, la intervención del MVOTMA y de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países.

Participación Ciudadana. En las instancias de redacción de los instrumentos de ordenamiento territorial se dará amplia difusión a las distintas etapas del estudio, utilizando los medios nacionales y locales y mediante consultas reiteradas y encuestas a los

distintos agentes públicos y privados. Las conclusiones serán objeto de publicaciones y explicaciones públicas a fin de que los pobladores puedan expresar sus opiniones sobre el mismo. Las observaciones realizadas a las distintas instancias del plan obliga a las autoridades a considerarlas pero no a aceptarlas.

Una vez aprobado un POT por la autoridad que corresponda según su alcance, se deberán analizar y disponer los mecanismos para su ejecución. Son 'instrumentos de gestión' que forman un capítulo aparte."

SEÑOR SIENRA.- Voy a hacer un par de comentarios con respecto a este tema que, en términos generales, comparto. En primer lugar, creo que no tenemos que perder de vista, cuando definimos este tipo de planes, quién los puede aprobar. Me refiero a que este tipo de planes va a imponer limitaciones en los derechos de goce y uso de propiedad, en todas las propiedades y en algunos casos seremos generosos y podremos hacer muchas cosas y, en otros, se podrán hacer pocas o ninguna. Por lo tanto, desde mi punto de vista, como estos planes imponen esas limitaciones, sólo tienen dos alternativas: cuando son departamentales, tiene que ser un decreto departamental, o sea, una norma aprobada por la Junta y por el Intendente, y en el plano nacional me parece que no pueden imponerse esas limitaciones por decreto del Poder Ejecutivo. Esto lo hago notar en el sentido de que los planes nacionales no pueden ser elaborados o impuestos por decreto del Poder Ejecutivo.

En segundo término, tengo un convencimiento absoluto en cuanto a que los planes que elaboran los departamentos no pueden ser aprobados o desaprobados por el Poder Ejecutivo. Ni siquiera es por un problema de autonomía, porque es mucho más que eso. Acá hay un problema de cómo funciona la materia en el mundo entero, por lo menos en los países democráticos. Pero además, el asunto es que el Poder Ejecutivo tiene preceptivamente que actuar y participar en la elaboración de los proyectos departamentales y, además, si tiene discrepancias, debe ir al mecanismo de conciliación que he propuesto. Precisamente, voy a hacer hincapié en ese mecanismo porque creo que de los temas que plantea la ley, este intento de resolver los conflictos que se crean entre los distintos niveles de gobierno es la materia clave, puesto que podemos hacer planes sin esta ley y no se van a modificar en un ápice, pero lo que realmente importa es ver cómo se logra la coordinación. Entonces, entiendo que ni el Poder Ejecutivo ni la DINOT pueden decir, por ejemplo, el plan de la Intendencia tal me gusta o no. Si tiene alguna observación, la debe realizar durante el transcurso de elaboración del plan, por supuesto en forma fundada, y si no llega a un acuerdo en este aspecto, tiene que ir al tribunal de conciliación. A su vez, si en esta instancia tampoco llegan a un acuerdo -yo no le llamo tribunal sino Comisión de Conciliación- tendrán que ir a la parte judicial y será un tribunal arbitral quien lo dirima, como prevé el Código del Proceso, o por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si hay un acto administrativo o se deberá tomar el camino judicial que entiendan correspondiente.

Creo que es absolutamente indeseable traer los deberes a corregir a Montevideo y pienso que los Gobiernos Departamentales deberían participar en la elaboración de los planes nacionales y, a su vez, el Gobierno Nacional en los planes departamentales. Esto es válido no solamente para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sino también para los organismo nacionales que tienen injerencia como, por ejemplo, los que hacen infraestructuras físicas, o la UTE o ANTEL, etcétera. Ellos tienen que participar y si están en desacuerdo con algún punto, tendrán que ir a conciliación y tratar de coordinar.

Por otro lado, quiero decir que no estoy de acuerdo con que la Comisión Conciliadora esté integrada preceptivamente por un miembro del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Adelanto que no voy a profundizar en las razones que me llevan a decir eso, que son múltiples, pero sí deseo señalar que según este texto, todos aquellos que hemos participado activamente en esta materia y que tenemos experiencia al respecto -incluso yo mismo, que he propuesto esta Comisión Conciliadora, que es uno de los aportes innovadores que puede tener la ley- quedaríamos fuera. Lo mismo ocurre con el arquitecto Villegas, que fue Director Nacional de Ordenamiento Territorial, con el arquitecto Otero, que trabajó en el POT, y con las arquitectas Cohen y Viana. Insisto, todos quienes han participado activamente en el desarrollo teórico y práctico de la disciplina estarían excluidos de la posibilidad de integrar un Tribunal Arbitral. Asimismo, de esa manera el país estaría perdiendo el concurso de opiniones sumamente valiosas. Naturalmente, esto no descarta al ITU, pero no me parece correcto que se establezca la exclusividad.

SEÑOR BERRUTTI.- Haciendo referencia a la legislación vigente, esta Secretaría anota que en la Ley de Centros Poblados se establece la posibilidad de realizar una consulta. Entonces, sería correcto saber la totalidad de los argumentos que usted maneja para estar en contra de esta disposición profundizando las razones que le llevan a ello.

SEÑOR SIENRA.- En 1946, la única Universidad que había en el país era la de la República. Por suerte, en este momento se está desarrollando la actividad terciaria y hay otras universidades, como la ORT, que tiene la carrera de Arquitectura, y como el Instituto Universitario de Punta del Este, que actualmente está creando dicha carrera. Inclusive, éste cuenta con un Instituto de Estudios Municipales, una de cuyas ramas apunta a trabajar en temas de ordenamiento territorial -en tal sentido está llevando adelante investigaciones- y seguramente realizará sus propuestas. Por ejemplo, el doctor Martins hizo una publicación en la que compila toda la evolución de las facultades de los Gobiernos Departamentales, las normas que los regulan, las propuestas y las disposiciones nacionales que influyen en la materia. Quiere decir que hay otros lugares en los que por lo menos teóricamente existe la misma potencialidad de conocimiento que en la Universidad de la República.

A su vez, deseo insistir en otros temas. Por ejemplo, en lo que hace a la parte teórica de esta materia, todos los planteamientos más innovadores y creativos han venido desde fuera de la Universidad de la República. Si tomamos en cuenta las publicaciones, ponencias en congresos o seminarios técnicos, escritos, libros o trabajos en general, veremos que fueron hechos fuera del Instituto de Teoría y Urbanismo. Por último, debemos manejar una razón de justicia. No se puede limitar una actividad profesional solamente a aquellos que trabajan en determinado lugar. Creo que el país debe asegurar que todos quienes están capacitados para hacer una tarea, puedan llevarla a cabo. Quizás, podamos entrar más en detalle cuando lleguemos al capítulo del diseño de este mecanismo. No obstante, deseo recordar que la Ley de Centros Poblados establece que las Intendencias deben contar con un informe técnico, y que en caso contrario pueden consultar al Instituto de Teoría y Urbanismo, pero eso no figura como algo obligatorio ni excluyente. En los hechos, muchísimas Intendencias han consultado a la Universidad de la República, a la Facultad de Arquitectura, pero no a través del Instituto de Teoría y Urbanismo, sino por la vía de los Talleres y otros mecanismos por el estilo. Repito, llegado el momento de analizar las facultades e integración de ese Instituto, quizás podamos desarrollar este aspecto con mayor profundidad.

Por otra parte, deseo hacer notar que a nivel departamental, cuando se entra en determinados detalles, los planes deben pasar a definir la geometría de la ciudad, las calidades de los espacios urbanos, de las plazas, etcétera. A mi juicio, ello es un complemento de los planes de ordenamiento territorial. En tal sentido, en la sesión anterior se leyó muy bien la definición de las densidades de

uso, las características de la zona, etcétera. Por ejemplo, alta densidad de población se puede obtener con edificios torre en medio de parques o con poco jardín y mucha área edificada. Las calles pueden tener un determinado ancho, pero las características de uso, el ancho de las aceras, las vías peatonales, vehiculares o de bicicletas, el arbolado u otros equipamientos urbanos, no deben ser parte del plan de ordenamiento territorial, sino de las características espaciales y de las calidades de la geometría y la paisajística que se quiere lograr.

Desde mi punto de vista, eso es un plan complementario. Naturalmente, éste incluye el plan de plazas y otros espacios públicos, que constituyen un proyecto espacial pero, repito, que no es de ordenamiento territorial, sino un complemento. Considero que no se deben hacer planes espaciales si no se tiene previamente el plan de ordenamiento del territorio, en el cual aquéllos se van a apoyar. De todas maneras, con las mismas infraestructuras físicas y de servicio que tiene la ciudad -cabe recordar lo que sucedió con los Edificios "Península" y "Santos Dumont" en Punta del Este, que se basaban en la teoría de Le Corbusier- se puede modificar el plan de ordenamiento territorial o pasar a torres o a otras soluciones sin modificarlo. Por lo tanto, algunos de los planes que plantea el arquitecto Villegas refieren más a los detalles y en tal sentido los denominaría de otra forma porque tienen otro contenido, lo que me parece bien. Esto no quiere decir que cuando se hace un plan de ordenamiento territorial, como es el POT de Montevideo, no incluya o se haga simultáneamente todo el diseño de la geometría urbana y de la forma y calidad espacial. No obstante, eso debe ser facultad del que lo haga. Es así que cada Gobierno Departamental hará sus planes en función de sus necesidades.

Por último, quiero hacer hincapié en que los planes deben estar coordinados -eso es crucial- pero no pueden estar subordinados. Tampoco podemos esperar a tener la pirámide de planes armada para ejecutarla porque cada vez que el país crece hay urgencias -lamentablemente en este momento no son demasiadas- y por tanto se deben resolver los problemas en forma inmediata. Además, el país no tiene capacidad financiera para encarar un sistema de planificación simultánea, y probablemente tampoco la tenga desde el punto de vista técnico y de la experiencia como para poder llevar adelante los planes de todos los niveles, departamentales y nacionales, a la vez. Creo que en este tema hay que ser claros; los planes tienen que estar coordinados y no subordinados, y es importante el orden en el que se van a realizar, sobre todo a nivel departamental -porque a nivel nacional no existen muchos órdenes, aunque hay muchos trabajos que debería estar haciendo el Poder Ejecutivo como formar gente, armar glosarios o diagnósticos generales, nacionales y demás- donde el Intendente debe tener facultades para elegirlos y seleccionarlos. Luego, como los planes tienen que estar coordinados y se interrelacionan, el plan ya hecho será un dato, pero no fijo e inamovible.

Algunas cosas sí serán inamovibles; por ejemplo, si en un plan de un área urbana se realiza una serie de infraestructuras, el dinero y el tiempo que se utilizan son un dato de la realidad, pero hay otros aspectos que van a influir, que son modificables. Entonces, hay que tener muy presente que los Intendentes -que en definitiva van a ser los responsables de elaborar los planes departamentales- deben tener flexibilidad en el momento de elegir sus planes, ya sean urbanos o regionales -en ese sentido estoy pensando en el caso de Colonia, que empezó haciendo planes de la micro región- además de otras escalas que luego coordinarán en todo sentido.

SEÑOR BERRUTTI.- A los efectos de que quede constancia en la versión taquigráfica, la Secretaría solicita al arquitecto Sienra una aclaración con respecto a la supuesta no participación del ITU y si a la participación de las otras Universidades privadas.

SEÑOR SIENRA.- Lo que digo es que la misión de la Comisión de Conciliación -como yo la llamo- es tratar de obligar la coordinación entre aquellos que están enfrentados por algún tema en esta materia, y si no lo hacen decir cómo piensan que debería solucionarse el problema, porque tengo entendido que no puede llegarse a un tribunal arbitral en nuestro ordenamiento, aunque quizá sería mejor que fuera obligatorio el fallo. El doctor Martins me comentó que no era posible llegar a eso, pero lo analizaremos llegado el momento.

Entiendo que esta Comisión debe tener un delegado de la Presidencia de la República, uno del Congreso de Intendentes y otro que debe ser un experto en la materia en la que haya dificultades de coordinación o de arreglo. En función de lo que dije y de la libertad, el país tiene que tratar por igual a todos los ciudadanos respecto a las materias de trabajo, y no puede ser que los que trabajen en el ITU sean "clase A" en ordenamiento territorial y los demás sean "clase B" y no puedan integrar el tribunal. Esto no quita que el tercer miembro pueda pertenecer al ITU o a cualquier otro organismo de la Universidad o de otro lado, incluso privado. Que quede claro que no estoy menoscabando la capacidad del ITU para participar como tercer miembro de esta Comisión; simplemente digo que no puede ser que la ley lo establezca preceptivamente. Entiendo que la ley debe establecer que tiene que ser un experto con credenciales reconocidas y luego se elegirá el que más convenga. Además, no siempre va a ser el mismo -y no es deseable que lo sea- dependiendo del tema en el que haya diferencias. Incluso podría ser un experto en mediación.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR VAZQUEZ.- Incluso, el tema de discrepancia puede no ser urbanístico sino jurídico, y entonces sería mucho más importante consultar al doctor Martins, al doctor Delpiazzo o al doctor Mariano Brito, que son expertos en materia administrativa, o a un constitucionalista que a un experto en urbanismo. Si preceptivamente establecemos que el tercer miembro del Tribunal de Conciliación tiene que ser miembro del ITU, se pierde la posibilidad de consultar a otros.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR MACHADO.- Quiero hacer una reserva especial a las manifestaciones de la doctora Pereira respecto del documento que tuvo a bien leer. Me gustaría tener un ejemplar del mismo, por más que sea un resumen de lo que dijo el doctor Delpiazzo, por dos razones básicas, la primera de las cuales es porque efectivamente no hubo consenso, pero sí hubo una cantidad de opiniones que en el día de hoy, probablemente, no pueden ser muy numerosas por una razón de asistencia. De manera que en términos generales me parece que el documento del doctor Delpiazzo se refiere a un proyecto de ley de ordenamiento del medio ambiente y no del territorio.

SEÑOR SIENRA.- Lo del doctor Delpiazzo se refiere específicamente al proyecto de ley que hoy es la ley general de protección al ambiente -no sé con qué modificaciones- pero no a su conjunto sino exclusivamente a la propuesta de regulación de gestión de los residuos sólidos.

SEÑOR MACHADO.- Aquí estamos hablando de un tema relativo al territorio y no de otros aspectos; por eso quiero dejar hecha la reserva, sin perjuicio de las ampliaciones que seguramente vamos a seguir haciendo en el seno de esta Comisión.

El segundo punto se refiere a un tema que obviamente no domino: el de los planes o instrumentos de gestión. A este respecto quería señalar que el documento del arquitecto Villegas marca una inflexión de gran profundidad con relación al texto del anteproyecto que tenemos a estudio. Aunque el arquitecto Sienra ya lo mencionó, al hacer referencia al POT departamental, dice que la elaboración del POT departamental y urbano es competencia de los Gobiernos Departamentales, pero los POT departamentales deberán ser presentados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el que podrá observarlos. Me parece que es bastante claro pero vale la pena remarcarlo.

En tercer término, si bien no hemos llegado al tema de la instrumentación de los mecanismos de conciliación, en ocasión de que se empezara a hablar en general del proyecto, hice un comentario con el coordinador de la Comisión y después de algunas gestiones obtuve el texto correspondiente de un proyecto de reforma elaborado en el seno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde infelizmente para nuestros intereses este tema no se aborda sino que simplemente deja en su órbita y sin una estructura procesal fija, lo establecido en el artículo 313 de la Constitución. El artículo 5º de ese anteproyecto dice que también entenderán en instancia única en las contiendas y diferencias a que refiere el artículo 313 de la Constitución.

Antes de cambiar ideas más o menos profundamente acerca de si tiene que ser un delegado o dos, si uno debe ser del Presidente y otro del Congreso de Intendentes y si debe haber un tercero en discordia, probablemente podríamos reflexionar si lo vamos a hacer a través del TCA o no. Yo no soy especialista en Derecho Constitucional pero si la Constitución me dice que el TCA entenderá en las contiendas interorgánicas, tal vez podríamos correr el riesgo de enfrentar algún problema si estableciéramos un mecanismo obligatorio, único y alternativo a esta disposición. Simplemente estoy haciendo un razonamiento en voz alta, ya que no creo que sea el momento, sin perjuicio de que los demás miembros de la Comisión tengan su propia opinión al respecto. En definitiva, me gustaría dejar planteado que primero habría que definir si se va a hacer dentro o fuera del TCA. Posteriormente, evaluado el tema, pasaríamos a otra cosa.

SEÑORA PEREIRA.- Entiendo lo que el doctor Machado dice en cuanto a que el informe del doctor Delpiazzo fue realizado por un tema puntual, que era la Ley General de Protección al Ambiente. El ni siquiera hace alusión al tema que está estudiando allí; es totalmente independiente, ya que habla de la materia departamental en general. Por eso es que lo traje y lo entendí conveniente. Es mi opinión y es totalmente discutible. Obviamente que si estuviera presente aquí el doctor Delpiazzo sería ideal.

SEÑOR BERRUTTI.- De alguna manera podemos ir aclarando los temas para que cada uno fije su posición. El documento que el arquitecto Villegas proporcionó cuando el doctor Machado, refiere a que el Ministerio podrá interponer sus observaciones -y hace una crítica al respecto- creo que se refiere al apartado 6 del artículo 3º de la Ley Nº 16.112 que dice estrictamente en lo que refiere a "supervisión y evaluación". Entonces, lo que quiere aclarar la Secretaría es que en el caso de que el Congreso de Intendentes opte por "no observar", habría que modificar la ley y hacer la proposición respectiva porque, de alguna manera, se está marcando "supervisión y evaluación". Creo interpretar lo que el arquitecto Villegas expresa en el documento. Realizamos esta aclaración al solo efecto de fijar posiciones por parte de los diferentes asesores.

SEÑOR MACHADO.- Esta es simplemente la primera lectura de un documento presentado en la Comisión en el día de hoy y es probable que tenga que desdecirme -ojalá que no pase- de lo que ya he afirmado. Queda planteado como una puntualización y probablemente hasta podamos elaborar un documento al respecto.

SEÑOR BERRUTTI.- Lo único que la Secretaría aspira es ir adelantando el camino para nutrir el comparativo.

SEÑOR VILLEGAS.- Esa propuesta que yo formulé y que llamo Instrumento de Ordenación, tiene por objeto sistematizar el problema, que no es de esencia sino de escala. Los distintos planes y etapas de un proceso de planificación tienen principio y fin y un proceso que es asimilable a las distintas escalas de un plan. En este sentido entiendo que es sano llegar a una fórmula más sistemática que la que proponía el proyecto del Poder Ejecutivo. Es una propuesta y por eso hablé de reflexiones, ya que no pretendo imponer mis ideas a nadie; simplemente es lo que se me ha ocurrido y creo -tal vez con mucho optimismo- que puede ser útil.

Lo relativo al Tribunal Arbitral o de Conciliación es un tema a conversar, desde luego; no es un tema que tiré por allí. La ley da al Ministerio la facultad de supervisión. ¿Qué se entiende por supervisión? Ello se establece específicamente al comienzo de la Ley Nº 16.112. Naturalmente que no está precisado el alcance de la palabra supervisión, pero se puede entender que hay algo más que la supervisión en sí misma y el conocimiento o registro de un plan. Existe la necesidad de que el plan departamental no colida con los de otros departamentos vecinos ni con el plan nacional, si es que hay plan nacional. Ahora bien, estamos en un plano teórico. El Ministerio no ha formulado el plan nacional y no creo que llegue a hacerlo nunca porque esa es una ilusión equivalente a la de alcanzar el cielo. De todos modos, la ley dice que el Ministerio debe elaborar y llevar adelante un plan nacional. No dice cómo ni con quiénes, pero lo dice como una aspiración. Pienso que como aspiración es válida, pero como mecanismo del Poder Ejecutivo me parece una entelequia. Como soy arquitecto y no abogado, leo la ley y trato de entender lo que dice.

SEÑOR SIENRA.- Aunque como ya hemos dicho, todavía no llegamos al punto relativo a la forma de coordinar entre los distintos niveles de Gobierno, quiero hacer notar que la instancia que propongo no es jurídica, sino técnica. Digamos que es una negociación para tratar de evitar la instancia jurídica. Precisamente por eso no se puso el tema como "tribunal" sino como "conciliación". Obviamente, espero que esa conciliación tenga un resultado técnico y que se diga que esto debería resolverse así. Luego, cada organismo involucrado en el conflicto tendrá que ir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o pedir un tribunal arbitral, o ir a la Justicia, pero estará la recomendación de esta Comisión, que será obligatoria. Obviamente, si está en contra de sus intereses, es muy difícil que los tribunales después le den la razón. Sin embargo, reitero que el tema no es jurídico, sino técnico en la materia.

SEÑOR MACHADO.- Me parece especialmente pertinente la precisión del arquitecto Sienra. A pesar de que orgánicamente todavía no hemos llegado ahí, me parece correcto y estoy totalmente de acuerdo en que se plantee como una instancia previa, optativa o no. Si se plantea como un tema prejudicial, quizás también debamos intentar -no sé con qué éxito ni con qué pertinencia con respecto a la materia de la ley- dar un contenido de estructura procesal al artículo 313 de la Constitución, a riesgo de que -lo

digo como reflexión en voz alta- la Comisión Conciliadora pueda tener sus plazos, su contenido técnico y luego se involucre algún otro contenido de tipo jurídico en la discusión entre los organismos.

Como no está reglamentado en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo el procedimiento que habría que seguir, si estamos en la línea de agilizar y dar más certeza jurídica en menor tiempo, se podría llegar a plantear en forma independiente o agregarlo aquí, aunque en este caso tal vez habría inconvenientes con el tema, porque sólo está hablando de la problemática territorial. Quizás en la futura ley de reformulación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se podría incluir -aunque no salga en esta instancia- un mecanismo ágil, que dé garantías a ambas partes y que signifique una finalización institucional del conflicto entre diferentes Entes Públicos.

SEÑOR BERRUTTI.- La Secretaría desearía referenciar con respecto a problemáticas que se han planteado oportunamente en las Comisiones de Vivienda del Parlamento, en relación a situaciones que en algunos casos fueron de vicios ocultos y en otros, problemas referidos al área metropolitana o al Territorio. En concreto, pregunto: cuando la justicia tuvo que dilucidar, ¿a quién consultó generalmente? ¿No consultó al ICE -Instituto de la Construcción de Edificios- cuando es por vicios, y al ITU si es por problemáticas de orden urbano o territorial?

La Secretaría, de alguna manera, quería dejar plasmada la opinión concreta del arquitecto Sienra.

SEÑOR VILLEGAS.- Volviendo sobre el tema de la sistematización, evidentemente estamos tratando de establecer un esquema teórico, porque se está trabajando con una materia donde los puntos en conflicto y sus soluciones pueden ser, no diría infinitos, pero sí múltiples. Es muy difícil establecer un texto para encarar una situación cuando ella aún no está definida. Además, se trata de situaciones cambiantes, flexibles, contingentes, que dependen del momento político, de la situación económica, de los tiempos y de las oportunidades.

Si estamos trabajando en una materia tan maleable, por principio señalo que mi posición es contraria a la de establecer definiciones muy precisas, porque ellas van a tropezar con realidades múltiples, cambiantes, flexibles y variables. Resulta que cada situación, en cada momento, tendrá que ser atendida por distintos medios -algunas veces por el gobierno zonal, otras por los Gobiernos Departamentales, y otras por las Juntas Locales- pero siempre moviéndonos dentro de la estructura que tiene el país y con la cual nos manejamos, ya que de momento no tenemos otra a mano. Si los japoneses, los alemanes, los ingleses o los franceses actúan de otra manera frente a problemas similares, lo hacen con su estructura administrativa y legal, y con sus medios técnicos y económicos, que nunca son los mismo que los nuestros. De ahí que, al tratar de sistematizar de una manera muy general los problemas de ordenamiento en cuanto a los instrumentos, encuentro que no se puede ser preciso, que hay que tener un buen margen de ambigüedad y ver la manera de hacerlo.

He tenido que actuar en distintas situaciones, donde las cosas son parecidas pero nunca son las mismas. Cada caso tiene sus particulares condiciones. Sé que es muy difícil establecer una ley, un reglamento o una ordenanza que pueda atender todos los casos particulares -es imposible- y de ahí viene la interpretación, la casuística o como quieran llamarle. El hecho es que la materia, como decía antes, es muy ambigua, muy maleable.

SEÑOR SIENRA.- Tengo la impresión de que hay un avance importante en cuanto a los instrumentos que vamos a llamar planes; aunque no son los únicos, porque están los marcos legales y la investigación teórica, en este capítulo estamos hablando de los planes que tienen que armarse en los distintos niveles.

Creo que está claro que, en función de nuestra estructura administrativa, tenemos planes nacionales y planes departamentales. De acuerdo con ella, con lo que es lógico y con la experiencia de países que han trabajado bien en este tema -porque los que lo han hecho mal no son ejemplos, aunque tengan normas diferentes- pienso que todos estamos bastante de acuerdo en que a nivel nacional hay que ir a los grandes esquemas nacionales o estructurantes del uso y equipamiento del territorio.

Hay algunos textos escritos y creo que los que más se aproximan a los detalles -estoy tratando de tener una visión clara, completa y simple, pero que permita la dinámica que recién planteaba el arquitecto Villegas, que es imprescindible- son el que hemos preparado en el anteproyecto alternativo que elaboró la Intendencia de Maldonado y el del ITU. En este tema me parece muy importante tener escrito el texto, tal como va a quedar, porque cuando yo escribo algo creo que refleja lo que estoy pensando, pero no siempre ocurre así, pues quizás subconscientemente le doy a las palabras determinado significado, y quien lee el texto, al no ser yo un escritor, piensa otra cosa; esa es la gran habilidad de los escritores.

De todas maneras, creo que a nivel nacional, en esos dos textos, y concretamente en una propuesta que hago -que quizás sea mejorable- se sintetiza un poco el contenido que todos entendemos debe tener el plan nacional.

En cuanto a los planes departamentales, voy a insistir en que me parece que tiene que haber dos tipos: los de ordenamiento territorial y los urbanísticos; estos últimos deben hacerse una vez que existan los de ordenamiento territorial en la zona. Allí hago una descripción que creo que incluye lo que se ha ido planteando y, desde luego, la totalidad de la propuesta del Poder Ejecutivo. Aclaro que hice un análisis de los contenidos de los distintos planes que presenta dicho Poder, poniéndolos juntos en un cuadro, y al final encuentro que esa diferencia de planes no es tal, porque los contenidos son básicamente los mismos, a veces expresado con distintas palabras y otras veces copiado textualmente de uno a otro. Es evidente que el contenido de los planes varía según la escala, porque no contiene lo mismo un plan que es para todo el territorio de un departamento, que el que abarca una parte del mismo o el que se realiza para un centro urbano. Varían los contenidos según la escala y esto es un poco lo que plantea el arquitecto Villegas.

Pienso que hay que lograr una definición que explicite cuáles son los contenidos mínimos, básicos, porque creo que eso es lo que debe tener la ley. Si logramos eso, le podremos dar permanencia, porque las metodologías de planificación cambian todos los días, y si obligamos a una determinada, probablemente quede obsoleta y se cumplirá como quien completa un formulario al hacer el trabajo burocrático, pero no se va a ajustar a la realidad de la planificación.

Creo que es bastante claro lo que tiene que hacer el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales; queda solamente la interfase, que no la veo tan clara. Cuando vamos al Poder Ejecutivo, sabemos que los planes tienen que ser aprobados por ley, porque hay limitaciones en los derechos de propiedad y en otros; cuando vamos a los departamentales, entendemos que deben ser

decretos de las Juntas Departamentales, por la misma razón; pero cuando entramos a planes de regiones interdepartamentales -que van a existir, de todo tipo, porque tenemos centros poblados que forman parte de dos y hasta tres departamentos- tenemos otros intereses regionales, que van a abarcar los de varios departamentos.

El caso más importante es el área metropolitana de Montevideo y allí la cosa se complica. En estos casos, quiero señalar que se trata de Gobiernos Departamentales y éstos no tienen hoy ningún problema en actuar por convenios, como lo han hecho y lo siguen haciendo, sin ninguna limitación. Pero para que eso se transforme en un plan con existencia legal y de obligatorio cumplimiento para las partes, tiene que ser aprobado por las Juntas Departamentales. Quizás ni siquiera sea necesario que digamos que deben hacerlo por convenio. Además, es importante la variedad de convenios que se pueden elaborar entre dos instituciones del Estado. Por ejemplo, la Intendencia Municipal de Maldonado y OSE, en 1990 ó 1991, hicieron un convenio para definir todos los esquemas y proyectos para hacer el saneamiento del departamento de Maldonado; al firmarlo se establecieron las obligaciones mutuas, y cada uno llevó adelante su parte, terminando en lo que se llamaron PEC, que están en ejecución. Inclusive, después llegaron a convenios para concretar lo correspondiente a las diferentes partes.

Cuando entramos en ámbitos regionales puede haber intereses nacionales, y cuando esto ocurre son tres partes las que tienen que actuar, por lo que la cosa se complica, ya que no basta con que lo aprueben las Intendencias correspondientes. Quizás en los aspectos estructurantes del plan -me refiero al trazado de una vía nacional de tránsito, la ubicación de algún puente, de un aeropuerto, de un puerto, de una estación transformadora de energía eléctrica de gran escala- el tema requiera también una aprobación por ley, por lo menos en los aspectos básicos de ese plan regional.

Este último punto de los planes regionales es mucho más complejo de lo que plantea el proyecto del Poder Ejecutivo en el sentido de que se hace un contrato plan y ya está, porque no dice quién lo aprueba y, como decía al principio, para que tenga vigencia debe ser aprobado por los Gobiernos Departamentales o por ley nacional. Entonces, quizás en este momento estemos en condiciones de avanzar en el contenido de los planes departamentales, tal como creo que ha ocurrido en el caso de los nacionales. Quedaría seguir pensando un poco más en esa área un tanto difusa en la que intervienen intereses tanto del Gobierno Nacional como de más de un departamento, ya que debemos encontrar un mecanismo apropiado, aunque quizás él ya esté dado. Sin entrar en detalles, se podrían realizar convenios y después cada gobierno los aprobaría, utilizando el mecanismo legal que le correspondiera. Pero me parece que esta es, concretamente, el área más conflictiva que tenemos.

SEÑORA CRESPI.- Pienso que hemos avanzado bastante con respecto a los planes, pero hay otras cosas que son realmente importantes, por lo que deberemos tenerlas en cuenta. Una de ellas tiene que ver con la revisión de los planes. Habría que ver qué vigencia tendrían los mismos y cómo se modificarían, porque tampoco vamos a pensar que un plan de ordenamiento territorial, una vez que sea aprobado por ley, resultará inmodificable. Creo que debe existir un mecanismo comprendido en los instrumentos de gestión, pues ese era el tema de hoy. Los instrumentos de gestión son algo más que los planes. Son elementos a través de los cuales vamos a poder determinar la validez y vigencia de esos planes. Además, tal como lo expresa la ley y lo reiteró el arquitecto Villegas -así como todos nosotros, a partir del momento en que empezamos a estudiar quiénes eran los que debían encargarse de los planes- el Ministerio no sólo tiene que promover el plan, sino hacer su evaluación -este último aspecto es muy importante, por lo que no quiero olvidarlo- ya que a partir de allí se podrían producir algunas modificaciones en esos planes. Por lo tanto, pienso que debemos continuar pensando y discutiendo sobre quién se va a encargar de hacer todo eso. En el caso de que los distintos actores sean nacionales y municipales, hay que ver cómo se va a coordinar ese estudio. Por ejemplo, podrían tener una vigencia ilimitada, pero con una revisión periódica, por lo que habría que establecer si se hará cada dos, cuatro, cinco o diez años. Dicha revisión de los planes -que, por supuesto, debe ser realizada por el Ministerio y los departamentos, que son los que tienen competencia en esta materia- puede hacerse de oficio, entre otras cosas. Es decir, llegó el plazo de vigencia para hacer el reestudio del plan; se cumplieron los dos, cuatro, cinco o diez años establecidos, por lo que la revisión y la evaluación previa se van a hacer de oficio. También puede haber otras circunstancias muy variadas, que pueden derivarse de la legislación general, de catástrofes naturales o de otros elementos susceptibles de que exista una protección natural o ambiental; me refiero a que puede aparecer, por ejemplo, un yacimiento arqueológico, tal como expresamos días pasados. Otras circunstancias podrían derivar de transformaciones socio-económicas que sufra el país y que hagan que ese plan, que fue estructurado de acuerdo con un diagnóstico y con determinadas premisas, no esté vigente. Es decir, que hayan cambiado tanto los sistemas de producción, que obliguen a reestudiar el plan.

También debemos considerar los recursos económicos disponibles para llevar adelante los planes, porque hay que ejecutarlos, ya que de nada sirve tenerlos en el papel. Para hacerlo, debemos contar con recursos económicos, que también pueden verse alterados. Imaginemos, por ejemplo, lo que sucede actualmente, con todos los problemas que el país tiene con respecto a su posicionamiento frente a los hechos que acontecen a su alrededor, y consideremos también los inconvenientes económicos que tenemos. Tal vez en una situación como la de hoy, el país no podría disponer ni de un solo peso para ejecutar un plan de ordenamiento territorial, quedando así todo en el papel.

Mis palabras no representan más que una reflexión en el estudio de los instrumentos de gestión que era, precisamente, el tema que hoy debíamos encarar. Estuve pensando en todo lo que habíamos hablado al respecto y se me ocurrió que estamos olvidando muchas cosas que son importantes.

SEÑOR VILLEGAS.- Tenía entendido que hoy íbamos a estudiar los instrumentos de ordenación y no los de gestión.

SEÑOR BERRUTTI.- A modo de aclaración, voy a recurrir a la última parte de la versión taquigráfica de la sesión anterior. Allí se dice que el orden del día para la próxima reunión será continuar con los instrumentos de ordenación del territorio, avanzando sobre los de gestión.

SEÑOR SIENRA.- De todas maneras, creo que no estamos cambiando el tema. Lo que plantea la arquitecta Crespi es una parte indisoluble de cualquier mecanismo de planificación. Los planes tienen que ser evaluados y adaptados a las nuevas realidades que son sumamente cambiantes, quizás mucho más en esta materia que en otras. Es muy claro que una vez que se entra a un sistema de planificación, los planes tienen que durar hasta que se apruebe uno nuevo. O sea, no puede haber un vacío entre el plan que caducó y otro nuevo; esto está fuera de cualquier consideración.

Por nuestra parte, para no tener un punto más de discrepancia con el Poder Ejecutivo, tomamos la duración de siete años que se plantea. Si fueran cinco o diez años, daría lo mismo; eso no es muy relevante.

Queremos hacer dos puntualizaciones, que están en el artículo 16 de nuestra propuesta. La primera de ellas indica que la iniciativa para la actualización o revisión de los planes será del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o del Intendente, según corresponda. Pero, a su vez, nosotros agregamos que toda persona pública o privada que tenga interés directo podrá proponer modificaciones a los planes, y después decimos cómo tienen que hacerlo. Nos parece fundamental que quien requiera, para desarrollar su actividad, proponer una modificación del plan, lo deberá estudiar adecuadamente y, a partir de ahí, hacer su propuesta debidamente fundada. Luego se iniciará el proceso de revisión del plan, si es que lo amerita. Esta es una forma de introducir flexibilidad en este mecanismo que se adapta a las necesidades de la dinámica del mundo. Creo que esa es una parte indisoluble de cualquier herramienta de planificación.

De manera que, a lo que plantea el anteproyecto del Poder Ejecutivo, nosotros queremos agregarle esa visión y pensamos que no hay que esperar al término del plazo porque cuando se nota que hay un problema, hay que revisarlo.

SEÑORA CRESPI.- Exactamente, es el caso a que me refería, porque pueden aparecer imposiciones derivadas de la misma legislación o, por ejemplo, cantidad de catástrofes naturales, cambios socio-económicos, etcétera. Es decir, hay muchas razones por las cuales hay que revisar el plan, pero además, previamente, hay que hacer la evaluación que es competencia del Ministerio y de las Intendencias.

SEÑOR SIENRA.- Cada uno que hace el plan tiene la responsabilidad de evaluar y ajustarlo a la realidad actual.

SEÑORA CRESPI.- Coincido con el arquitecto Sienra en que la situación más difícil es la de los interdepartamentales o los problemas derivados de las cuencas, como por ejemplo las cuencas lecheras, las costas, el río Uruguay, etcétera. Hay distintos casos que abarcan muchos departamentos sin ser planes urbanísticos.

Estoy trabajando al respecto y pienso que, si bien vamos a hacer planes departamentales, siempre tengo en cuenta el plan de ordenamiento territorial a nivel nacional. Justamente, los planes interdepartamentales van a tener que estar muy vinculados al nacional y, a su vez, los departamentos también van a tener que recoger el plan general del territorio nacional, pero con las cosas que les son propias y, además, con las que tienen que ver con los planes urbanísticos de detalle como, por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo.

Ya entrando en lo que es la materia urbana y la ciudad, hay distintas escalas y, en tal sentido, trato de pensar y de partir de la escala macro. Puede ser que en legislaciones de otros países, la ordenación del territorio sea motivo de una ley y el urbanismo de otra. Esos temas están despegados y creo que debe ser así. Si ponemos todo lo que es urbano dentro de esta ley de ordenamiento territorial, debemos ponerlo muy sujeto a lo que el departamento y el plan departamental definan y a otros cambios que van a ir surgiendo continuamente por el movimiento, el traslado y el deseo de la población.

SEÑORA PEREIRA.- Cuando la señora Crespi habla, se me viene a la mente la figura de la pirámide de Kelsen -muy utilizada en Derecho- donde en el vértice está la Constitución y por debajo las leyes, decretos, resoluciones, etcétera. En este caso, tendríamos en el vértice el Plan Nacional o Plan Programa Directriz; en el medio, los planes interdepartamentales, porque tienen que estar por sobre el departamento y, después, los del departamento, en definitiva, especiales. Imaginándonos la pirámide, la materia, lo "grosso" va a estar en la base, que es lo que le va a tocar a los departamentos.

SEÑORA CRESPI.- Vamos a llegar al estudio de lo que corresponde a una determinada manzana y, dentro de ella, a un padrón donde estarán determinadas todas las formas posibles de edificación, de acuerdo al plan. Pero eso es algo de detalle y creo que no debe estar dentro de la ley, porque es materia departamental pura. Por eso, para mí lo urbano no debería estar dentro de este proyecto de ley. Por ejemplo, en España, dentro de la Ley de Suelos han hecho muchas modificaciones; por un lado, tienen la Ley de Ordenamiento Territorial y por otro la de Urbanismo. Tampoco tienen Plan Nacional porque cuentan con planes de las comunidades. La pirámide se da dentro de las comunidades hacia abajo.

SEÑORA PEREIRA.- Creo que el ejemplo de España, que estamos continuamente trayendo a colación, no es el más adecuado, porque las comunidades autónomas españolas tienen una autonomía tal, que si bien nuestros departamentos tienen un grado de descentralización amplísimo, la de ellos es impresionante. Es como si nos quisiéramos comparar con la Argentina, donde cada provincia tiene su propia normativa, incluso sus propios Ministerios.

SEÑORA CRESPI.- Sin embargo, la ley española de ordenamiento territorial dice que si bien la comunidad es la que va a hacer el Plan de Desarrollo, tiene que consultarlo con el Ministerio. Hay gran autonomía, pero hacia arriba y hacia abajo; la pirámide se da en todos lados porque tiene que ser así, es decir, debemos ir de lo general a lo particular.

SEÑORA PEREIRA.- Es verdad, pero lo que quiero decir es que el grado de autonomía de las comunidades autónomas ...

SEÑORA CRESPI.- No es como los departamentos, por supuesto.

SEÑORA PEREIRA.- Me estoy refiriendo al tema del urbanismo, que sinceramente desconozco salvo por lo que dicen aquí los expertos en el tema.

Me pregunto si el patrimonio cultural está dentro del urbanismo.

SEÑORA CRESPI.- Sí.

SEÑORA PEREIRA.- Entonces, no estoy tan de acuerdo con que quede librado al arbitrio del Gobierno Departamental. Me parece que en ese tema hay que darle cabida a lo nacional.

SEÑORA CRESPI.- También está el Ministerio de Educación y Cultura. Lo que el departamento va a definir estará dentro de la órbita departamental y deberá consultar. Estuve trabajando en la parte cultural y patrimonial del departamento de Montevideo y puedo decir que, en lo que tiene que ver con el Plan Fénix, cuando se hizo el estudio de diagnóstico se definieron los grados de protección de los padrones que lo conforman, se elevó al Departamento, donde se reestudió y se determinó cuáles eran los que iban a tener valor patrimonial municipal; luego, se elevó a la Junta donde se aprobó. Eso no corresponde con lo que es patrimonio

histórico, que sí es nacional. Pueden haber elementos de valor patrimonial histórico nacional y elementos de valor patrimonial a nivel departamental y municipal.

SEÑOR SIENRA.- Quiero agregar que tanto es así, que en el interior hay muchas quejas respecto a lo que tiene que ver con el patrimonio local por parte de la Comisión del Patrimonio. Por ejemplo, en Maldonado hay gente que está promoviendo un cambio de la ley, porque entiende que no se llega, ni cerca, a los grados de protección que requiere el patrimonio local.

SEÑORA CRESPI.- En el área del Plan Fénix hay un edificio que tiene valor patrimonial Grado III, que es el máximo que se le dio dentro del área; un Grado IV ya es monumento histórico, como es el caso de la Estación General Artigas. Este edificio tiene esa calificación para quienes lo estudiamos y para la Intendencia Municipal de Montevideo, que lo declaró de interés municipal. El predio fue adquirido por el Banco Hipotecario, que fue a la Comisión Nacional de Patrimonio y preguntó si tenía alguna restricción, a lo que se le contestó que para ella no tenía valor porque no era monumento histórico nacional. En consecuencia, el Banco Hipotecario lo compró, a muy buen precio, porque era una esquina y, de acuerdo con las ordenanzas, podía construir un edificio de hasta treinta y seis metros de altura, etcétera. Sin embargo, cuando realizaron las averiguaciones en la Intendencia Municipal de Montevideo, se les informó que era un edificio Grado III, por lo que solamente se podía reciclarlo y mantenerlo. Es decir que el Banco pagó una cifra muy importante por ese terreno y no va a poder realizar las obras previstas. La Comisión de Proyectos Especiales de la Intendencia, que cuenta con la participación de la Unidad de Patrimonio, le va a dar al Banco pautas para poder sacarle partido a ese terreno y, a la vez, conservar aquello que realmente tiene valor patrimonial.

SEÑOR SIENRA.- Voy a hacer un comentario que, aunque no refiere al tema específico que estamos considerando, tiene cierta relación.

En la Playa Mansa de Punta del Este, en la Parada 17, hay una parte, ya bastante derruida, de una de las baterías de defensa de la bahía, llamada "Batería de Jesús" o "Batería del Medio". Se trata de una simple plataforma donde los españoles colocaban cañones, atrás de los médanos, para protegerse contra los ataques de los barcos. Esta estructura había quedado tapada por la arena hasta hace doce o catorce años cuando, en el retroceso general de ese arco de playa, un temporal destapó el frente. Desde ese momento, la Intendencia Municipal de Maldonado ha pedido a la Comisión del Patrimonio que la autorice a desarmarla y armarla atrás de la duna -recreando la condición original- para que los temporales no la destruyan. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado esa autorización, y el frente y parte de los laterales ya están totalmente destrozados, porque el mar no puede esperar a que una Comisión decida si esa plataforma es o no patrimonio.

En definitiva, el tema patrimonial, desde el punto de vista local, no debería ser una preocupación básica; va a ser mucho más exigente y habrá muchas más iniciativas desde el punto de vista nacional.

SEÑORA CRESPI.- Por eso la Intendencia Municipal de Montevideo recreó la imagen de "interés municipal", y estos aspectos van a estar recogidos en el Plan departamental. Además, en lo local, es la Intendencia Municipal la que está cerca de la gente y conoce ese patrimonio intangible; me refiero al sentimiento de la gente hacia determinadas construcciones que representan algo y que, a través del tiempo, siguen teniendo valor, que no conocemos todos, pero sí los habitantes de la zona.

SEÑOR VAZQUEZ.- No sé cómo pudo haber ocurrido ese episodio con el Banco Hipotecario del Uruguay, pero si realmente sucedió seguramente se debe a que existió algún vicio de no publicidad adecuada de la declaración. Esto es algo muy peligroso, porque en este caso le ocurrió al Banco Hipotecario, pero le puede pasar a cualquier particular.

En cuanto a la figura de monumento histórico, la ley prevé que se inscriba la declaración en el Registro de la Propiedad Inmueble, por lo que cuando la persona va a comprar un inmueble y saca el certificado, le aparece la advertencia de que el edificio es monumento histórico o existe un interés expropiatorio sobre él, aunque todavía no se haya llevado a cabo por parte de la Intendencia Municipal, OSE, o el organismo que sea. En este caso, me preocupa, como escribano, porque la declaración municipal debería tener una publicidad registral adecuada para advertir al comprador de la situación.

Por otra parte, en el proyecto del arquitecto Sienra, muchas veces está previsto el capturar por parte del Estado o de la Intendencia Municipal el mayor valor que la propiedad puede tener por efecto de un Plan determinado. Si el Plan permite realizar torres de treinta y seis o cincuenta metros en determinado inmueble, éste vale más, por lo que se debería compartir ese mayor valor con la comunidad, a través de un impuesto o por alguna otra vía. Pienso que el revés de la moneda también debería existir a favor de aquella persona que tiene una propiedad que fue declarada monumento histórico o de interés municipal, porque no es sólo el particular quien debe soportar el costo de conservar para la comunidad el valor histórico, municipal o vecinal del inmueble. Creo que a través de esta ley o de alguna otra manera, debería preverse muy cuidadosamente algún tipo de compensación o indemnización, porque insisto: estas declaraciones influyen muy gruesamente sobre la propiedad inmueble, y muchas veces caen sobre el propietario como un mazazo patrimonial injusto.

SEÑOR SIENRA.- Mi planteamiento no se refiere a los inmuebles históricos, porque en este aspecto tenemos una ley, que creo tiene el gravísimo error de no prever más que compensaciones económicas ridículas para los afectados. Tanto es así, que cuando la gente se entera de que un edificio de su propiedad va a ser declarado monumento histórico, procede a demolerlo para evitarse problemas, y de esta forma hemos perdido muchísimas construcciones valiosas. Sin embargo, en este caso estoy previendo un mecanismo, que es la venta de derechos de edificación para las propiedades en las que no se posible construir. De esta forma, el propietario que no puede edificar vende el inmueble como si pudiera hacerlo y recibe su compensación. Pero, además, quiero hacer notar que las Intendencias, para lo que es histórico específicamente, tienen o pueden crear sus propios mecanismos. En términos generales no lo hacen, pero pueden instrumentar exoneraciones tributarias u otro tipo de medidas.

Otro aspecto es que cuando un Plan establece limitaciones demasiado grandes respecto al uso o goce de una propiedad, ya está previsto por la Ley de Expropiaciones que el Estado la debe expropiar.

SEÑORA CRESPI.- Es cierto que la ley lo establece, pero en la realidad esto no se aplica porque no hay dinero para las expropiaciones.

SEÑOR SIENRA.- Debo decir que tengo una opinión bastante mala del funcionamiento de la Comisión del Patrimonio, porque quien debía haber promovido desde hace muchos años que se modificara la parte económica para conseguir dinero era

precisamente esta Comisión. No pueden esperar que los demás arreglen ese aspecto. Pero me refiero a los planes de ordenamiento territorial y, en ese caso, estoy creando el mecanismo de venta de derechos para edificar, de tal manera que el privado que se vea afectado por no poder edificar, pueda vender esos derechos como si tuviera un terreno en el que se pudiera edificar. De esta manera estaríamos compensando, y el Estado no necesita dinero para expropiar.

Por otro lado, estoy creando dos impuestos, que son optativos, para que sean utilizados en los planes. Se trata de herramientas para crear Fondos, justamente para instrumentar los planes de manera que si se aplican esos impuestos y se cobran, también se puede ir expropiando o haciendo otro tipo de compensaciones.

Por último, creo que no sólo se puede lograr este tipo de compensaciones, sino que hay otros instrumentos que también se pueden utilizar.

SEÑORA CRESPI.- El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo ya cuenta con algún instrumento. En lo que se refiere al Plan Fénix, quisimos implementar lo que se ha mencionado acerca del suelo creado, pero la Intendencia no se animó a presentarlo porque a nivel de la Junta Departamental iba a tener muchas contras. Se había pensado en que quien tuviera un monumento histórico y no pudiera levantar 36 pisos, recibiera una especie de bono o de cautela -o como se quiera llamar- de manera que pudiera utilizar esa mayor altura en otro predio de cualquier parte de la ciudad. Lo único que sí se hizo fue que cuando alguien se beneficiara con una mayor altura por ordenanza, el 10% de ese beneficio extra debía ser brindado a la ciudad en forma de obras de mejoramiento. Entonces, si hay que hacer un trazado de calles distinto o una semaforización, por ejemplo, la Intendencia cambia tantos metros de altura en el edificio por todas esas obras que redundan en beneficio de la comunidad. Esto se aprobó con el proyecto del Plan Fénix y se está aplicando.

SEÑOR BERRUTTI.- Para la próxima reunión continuaremos con los instrumentos de ordenación, avanzando sobre los de gestión.

Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 44 minutos)